

A GOVERNAMENTALIDADE

Curso do

College de France, *1 de fevereiro de 1978*

Através da análise de alguns dispositivos de segurança, procurei ver como surgiu historicamente o problema específico da população, o que conduziu à questão do governo: relação entre segurança, população e governo. E esta temática do governo que procurarei agora inventariar. Certamente, na Idade Média ou na Antigüidade greco-romana, sempre existiram tratados que se apresentavam como conselhos ao príncipe quanto ao modo de se comportar, de exercer o poder, de ser aceito e respeitado pelos súditos; conselhos para amar e obedecer a Deus, introduzir na cidade dos homens a lei de Deus, etc. Mas, a partir do século XVI até o final do século XVIII, vê-se desenvolver uma série considerável de tratados que se apresentam não mais como conselhos aos príncipes, nem ainda como ciência da política, mas como arte de governar. De modo geral, o problema do governo aparece no século XVI com relação a questões bastante diferentes e sob múltiplos aspectos: problema do governo de si mesmo – reatualizado, por exemplo, pelo retorno ao estoicismo no século XVI; problema do governo das almas e das condutas, tema da pastoral católica e protestante; problema do governo das crianças, problemática central da pedagogia, que aparece e se desenvolve no século XVI; enfim, problema do governo dos Estados pelos príncipes. Como se governar, como ser governado, como fazer para ser o melhor governante possível, etc. Todos estes problemas, com a intensidade e multiplicidade tão características do século XVI, se situam na convergência de dois processos: processo que, superando a estrutura feudal, começa a instaurar os grandes Estados territoriais, administrativos, coloniais; processo, inteiramente diverso mas que se relaciona com o primeiro, que, com a Reforma e em seguida com a Contra-Reforma, questiona o modo como se quer ser espiritualmente dirigido para alcançar a salvação. Por um lado, movimento de concentração estatal, por outro de dispersão e dissidência religiosa: é no encontro destes dois movimentos que se coloca, com intensidade particular no século XVI, o problema de como ser

governado, por quem, até que ponto, com qual objetivo, com que método, etc. Problemática geral do governo em geral.

Em toda esta imensa e monótona literatura do governo, gostaria de isolar alguns pontos importantes que dizem respeito à definição do que se entende por governo do Estado, aquilo que chamaremos governo em sua forma política. Com este objetivo, o mais simples sem dúvida é opor esta literatura a um único texto que, do século XVI ao século XVIII, constitui um ponto de repulsão, implícito ou explícito, em relação ao qual por oposição ou recusa – se situa a literatura do governo: *O Príncipe*, de Maquiavel.

É importante lembrar que *O Príncipe* não foi imediatamente abominado: foi reverenciado pelos seus contemporâneos e sucessores imediatos como também no início do século XIX – sobretudo na Alemanha, onde foi lido, apresentado, comentado por pessoas como Rehberg, Leo, Ranke, Kellermann, etc., e na Itália – exatamente no momento em que desaparece toda esta literatura sobre a arte de governar. O que se deu no contexto preciso da Revolução Francesa e de Napoleão, quando se colocou a questão de como e em que condições se pode manter a soberania de um soberano sobre um Estado; no contexto do aparecimento, com Clausewitz, da relação entre política e estratégia e da importância política, manifestada por exemplo pelo Congresso de Viena, em 1815, que se atribui ao cálculo das relações de força considerado como princípio de inteligibilidade e de racionalização das relações internacionais; finalmente, no contexto da unificação territorial da Itália e da Alemanha, na medida em que Maquiavel foi um dos que procuraram definir em que condições a unificação territorial da Itália poderia ser realizada. Entre estes dois momentos, houve porém uma volumosa literatura anti-Maquiavel, às vezes explicitamente – uma série de livros que em geral são de origem católica, como por exemplo o texto de Ambrogio Politi, *Disputationes de Libris a Christiano detestandis*, e de origem protestante, como o livro de Innocent Gentillet, *Discours d'Etat sur les moyens de bien gouverner contre Nicolas Machiavel*, 1576 – às vezes implicitamente, em oposição velada, como por exemplo Guillaume de La Pernère, *Miroir Politique*, 1567, P. Paruta, *Della Perfezione della Vita politica*, 1579, Thomas Elyott, *The Governor*, 1580.

O importante é que esta literatura anti-Maquiavel não tem somente uma função negativa de censura, de barragem, de recusa do inaceitável: é um gênero positivo que tem objeto, conceitos e estratégia, e é em sua positividade que gostaria de analisá-lo. Sem dúvida encontramos uma espécie de retrato negativo do pensamento de Maquiavel, em que se representa um Maquiavel adverso. *O Príncipe*, contra o qual se luta, é caracterizado por um princípio: o príncipe está em relação de singularidade, de exterioridade, de transcendência em relação ao seu principado; recebe o seu principado por herança, por aquisição, por conquista, mas não faz parte dele, lhe é

exterior; os laços que o unem ao principado são de violência, de tradição, estabelecidos por tratado com a cumplicidade ou aliança de outros príncipes, laços puramente sintéticos, sem ligação fundamental, essencial, natural e jurídica, entre o príncipe e seu principado. Corolário deste princípio: na medida em que é uma relação de exterioridade, ela é frágil e estará sempre ameaçada, exteriormente pelos inimigos do príncipe que querem conquistar ou reconquistar seu principado e internamente, pois não há razão *apriori*, imediata, para que os súditos aceitem o governo do príncipe. Deste princípio e de seu corolário se deduz um imperativo: o objetivo do exercício do poder será manter, reforçar e proteger este principado, entendido não como o conjunto constituído pelos súditos e o território, o principado objetivo, mas como relação do príncipe com o que ele possui, com o território que herdou ou adquiriu e com os súditos. É este liame frágil do príncipe com seu principado que a arte de governar apresentada por Maquiavel deve ter como objetivo. Consequentemente, o modo de análise terá dois aspectos: por um lado, demarcação dos perigos (de onde vêm, em que consistem, qual é sua intensidade); por outro lado, desenvolvimento da arte de manipular as relações de força que permitirão ao príncipe fazer com que seu principado, como liame com seus súditos e com o território, possa ser protegido. Esquemáticamente, se pode dizer que *O Príncipe* de Maquiavel é essencialmente um tratado da habilidade do príncipe em conservar seu principado e é isto que a literatura anti-Maquiavel quer substituir por uma arte de governar. Ser hábil em conservar seu principado não é de modo algum possuir a arte de governar. Para caracterizar esta arte de governar, examinarei o *Miroir politique contenant diverses manières de gouverner*, de Guillaume de La Perrière, um

dos primeiros textos desta literatura anti-Maquiavel, que apresenta alguns pontos importantes. Em primeiro lugar, o que o autor entende por governar e governante? Diz ele, na página 24 de seu texto: "governante pode ser chamado de monarca, imperador, rei, príncipe, magistrado, prelado, juiz e similares". Como La Perrière, também outros, tratando da arte de governar, lembram continuamente que também se diz governar uma casa, almas, crianças, uma província, um convento, uma ordem religiosa, uma família. Estas observações, que parecem simplesmente terminológicas, têm de fato implicações políticas importantes. O príncipe "maquiavélico" é, por definição, único em seu principado e está

em posição de exterioridade, transcendência, enquanto que nesta literatura o governante, as pessoas que governam, a prática de governo são, por um lado, práticas múltiplas, na medida em que muita gente pode governar: o pai de família, o superior do convento, o pedagogo e o professor em relação à criança e ao discípulo. Existem portanto muitos governos, em relação aos quais o do príncipe governando seu Estado é apenas uma modalidade. Por outro lado, todos estes governos estão dentro do Estado ou da sociedade. Portanto, pluralidade de formas de governo e imanência das práticas de governo com relação ao Estado; multiplicidade e imanência que se opõem radicalmente à singularidade transcendente do príncipe de Maquiavel. É certo que entre todas estas formas de governo, que se cruzam, que se imbricam no interior da sociedade e do Estado, uma forma é bastante específica: trata-se de definir qual é a forma particular que se aplica a todo o Estado. É assim que, procurando fazer a tipologia das diferentes formas de governo, La Mothe Le Vayer, em um texto do século seguinte (uma série de escritos pedagógicos para o Delfim), diz que existem basicamente três tipos de governo, cada um se referindo a uma forma específica de ciência ou de reflexão. O governo de si mesmo, que diz respeito à moral; a arte de governar adequadamente uma família, que diz respeito à economia; a ciência de bem governar o Estado, que diz respeito à política. Em relação à moral e à economia, a política tem sua singularidade, o que La Mothe Le Vayer indica muito bem. Mas o importante é que, apesar desta tipologia, as artes de governar postulam uma continuidade essencial entre elas. Enquanto a doutrina do príncipe ou a teoria jurídica do soberano procura incessantemente marcar uma descontinuidade entre o poder do príncipe e as outras formas de poder, as teorias da arte de governar procuram estabelecer

uma continuidade, ascendente e descendente. Continuidade ascendente no sentido em que aquele que quer poder governar o Estado deve primeiro saber se governar, governar sua família, seus bens, seu patrimônio. É esta espécie de linha ascendente que caracterizará a pedagogia do príncipe. La Mothe Le Vayer escreve assim para o Delfim primeiro um tratado de moral, em seguida um livro de economia e finalmente um tratado de política. Continuidade descendente no sentido em que, quando o Estado é bem governado, os pais de família sabem como governar suas famílias, seus bens, seu patrimônio e por sua vez os indivíduos se comportam como devem. E esta linha descendente, que faz repercutir na conduta dos indivíduos e na gestão da família o bom governo do Estado, que nesta época se começa a chamar de polícia. A pedagogia do príncipe assegura a continuidade ascendente da forma de governo; a polícia, a continuidade descendente. E nos dois casos o elemento central desta continuidade é o governo da família, que se chama de economia. A arte de governar, tal como aparece em toda esta literatura, deve responder essencialmente à

seguinte questão: como introduzir a economia – isto é, a maneira de gerir corretamente os indivíduos, os bens, as riquezas no interior da família – ao nível da gestão de um Estado? A introdução da economia no exercício político será o papel essencial do governo. E se foi assim no século XVI, também o será no século XVIII, como atesta o artigo *Economia Política*, de Rousseau, que diz basicamente: a palavra economia designa originariamente o sábio governo da casa para o bem da família. O problema, diz Rousseau, é como ele poderá ser introduzido, *mutatis mutandis*, na gestão geral do Estado. Governar um Estado significará portanto estabelecer a economia ao nível geral do Estado, isto é, ter em relação aos habitantes, às riquezas, aos comportamentos individuais e coletivos, uma forma de vigilância, de controle tão atenta quanto a do pai de família. Uma expressão importante no século XVIII caracteriza bem tudo isto: Quesnay fala de um bom governo como de um "governo econômico". E se Quesnay fala de governo econômico – que no fundo é uma noção tautológica, visto que a arte de governar é precisamente a arte de exercer o poder segundo o modelo da economia – é porque a palavra economia, por razões que procurarei explicitar, já começa a adquirir seu sentido moderno e porque neste momento se começa a considerar que é da própria essência do governo ter por objetivo principal o que hoje chamamos de economia. A

palavra economia designava no século XVI uma forma de governo; no século XVIII, designará um nível de realidade, um campo de intervenção do governo através de uma série de processos complexos absolutamente capitais para nossa história. Eis portanto o que significa governar e ser governado.

Em segundo lugar, encontramos no livro de Guillaume de La Perrière a seguinte afirmação:

"governo é uma correta disposição das coisas de que se assume o encargo para conduzi-las a um fim conveniente". Gostaria também de fazer uma série de observações sobre esta frase, começando com a palavra coisa. No *Príncipe* de Maquiavel, o que caracteriza o conjunto dos objetos sobre os quais se exerce o poder é o fato de ser constituído pelo território e seus habitantes. Com relação a esse ponto, Maquiavel não fez mais do que retomar um princípio jurídico pelo qual se caracterizava a soberania no direito público, da Idade Média até o século XVI. Neste sentido, pode-se dizer que o território é o elemento fundamental tanto do principado de Maquiavel quanto da soberania jurídica do soberano, tal como a definem os filósofos e teóricos do direito. O

território pode ser fértil ou estéril, a população densa ou escassa, seus habitantes ricos ou pobres, ativos ou preguiçosos, etc., mas estes elementos são apenas variáveis com relação ao território, que é o próprio fundamento do principado ou da soberania.

No texto de La Perrière, ao contrário, a definição do governo não se refere de modo algum ao território. Governam-se coisas. Mas o que significa esta expressão? Não creio que se trate de opor coisas a homens, mas de mostrar que aquilo a que o governo se refere é não um território e sim um conjunto de homens e coisas. Estas coisas, de que o governo deve se encarregar, são os homens, mas em suas relações com coisas que são as riquezas, os recursos, os meios de subsistência, o território em suas fronteiras, com suas qualidades, clima, seca, fertilidade, etc.; os homens em suas relações com outras coisas que são os costumes, os hábitos, as formas de agir ou de pensar, etc.; finalmente, os homens em suas relações com outras coisas ainda que podem ser os acidentes ou as desgraças como a fome, a epidemia, a morte, etc. Que o governo diga respeito às coisas entendidas como a

imbricação de homens e coisas temos a confirmação em uma metáfora que aparece em todos esses tratados: o navio. O que é governar um navio? É

certamente se ocupar dos marinheiros, da nau e da carga; governar um navio é também prestar atenção aos ventos, aos recifes, às tempestades, às intempéries, etc.; são estes relacionamentos que caracterizam o governo de um navio. Governar uma casa, uma família, não é essencialmente ter por fim salvar as propriedades da família; é ter como objetivo os indivíduos que compõem a família, suas riquezas e prosperidades; é prestar atenção aos acontecimentos possíveis, às mortes, aos nascimentos, às alianças com outras famílias; é esta gestão geral que caracteriza o governo e em relação ao qual o problema da propriedade fundiária para a família ou a aquisição da soberania sobre um território pelo príncipe são elementos relativamente secundários. O essencial é

portanto este conjunto de coisas e homens; o território e a propriedade são apenas variáveis. Este tema do governo das coisas que aparece em La Perrière será encontrado ainda nos séculos XVII e XVIII. Frederico II, em seu *Anti-Maquiavel*, escreveu passagens significativas. Diz, por exemplo: comparemos a Holanda e a Rússia; a Rússia pode até ser o país de maior extensão em relação aos outros Estados europeus, mas é composta de pântanos, florestas, desertos, é povoada apenas por um bando de miseráveis, sem atividade nem indústria; a Holanda, que é pequeníssima e constituída de pântanos, possui ao contrário uma população, uma riqueza, uma atividade comercial e uma frota que fazem dela um país importante da Europa, o que a Rússia está apenas começando a ser. Portanto, governar é governar as coisas.

Voltemos ao texto citado de La Perrière: "governo é uma correta disposição das coisas de que se assume o encargo para conduzi-las a um fim conveniente". O governo tem uma finalidade, e nisto ele também se opõe claramente à soberania. Certamente nos textos filosóficos e jurídicos a soberania nunca foi apresentada como um direito puro e simples. Nunca foi dito nem pelos juristas nem *a fortiori* pelos teólogos que o soberano legítimo teria razões para exercer o poder. Para ser um bom soberano, é preciso que tenha uma finalidade: "o bem comum e a salvação de todos". Tomarei como exemplo um texto do final do século XVII em que seu autor, Pufendorf, diz:

"Só lhe será conferida autoridade soberana para que ele se sirva dela para obter e manter a utilidade pública". Um soberano não deve se beneficiar de nada se ele não beneficiar o Estado. Em que consiste este bem comum ou esta salvação de todos que regularmente são colocados como o próprio fim da soberania? Se examinarmos o conteúdo que os juristas e teólogos dão ao bem comum, vemos que há bem comum quando os súditos obedecem, e sem exceção, às leis, exercem bem os encargos que lhe são atribuídos, praticam os ofícios a que são destinados, respeitam a ordem estabelecida, ao menos na medida em que esta ordem é conforme às leis que Deus impôs à natureza e aos homens. Isto quer dizer que o bem público é essencialmente a obediência à lei: seja a do soberano terreno seja a do soberano absoluto, Deus. De todo modo, o que caracteriza a finalidade da soberania é este bem comum, geral, é apenas a submissão à

soberania. A finalidade da soberania é circular, isto é, remete ao próprio exercício da soberania. O

bem é a obediência à lei, portanto o bem a que se propõe a soberania é que as pessoas obedeçam a ela. Qualquer que seja a estrutura teórica, a justificação moral e os efeitos práticos, isto não é

muito diferente de Maquiavel quando afirmava que o objetivo principal do príncipe devia ser manter seu principado. Estrutura essencialmente circular da soberania ou do principado com relação a si mesmo.

Com as tentativas de definição de governo de La Perrière, vê-se aparecer um outro tipo de finalidade. O governo é definido como uma maneira correta de dispor as coisas para conduzi-las não ao bem comum, como diziam os textos dos juristas, mas a um objetivo adequado a cada uma das coisas a governar. O que implica, em primeiro lugar, uma pluralidade de fins específicos, como por exemplo fazer com que se produza a maior riqueza possível, que se forneça às pessoas meios de subsistência suficientes, e mesmo na maior quantidade possível, que a população possa se multiplicar, etc. Portanto, uma série de finalidades específicas que são o próprio objetivo do governo. E para atingir estas diferentes finalidades deve-se dispor as coisas. E esta palavra dispor é importante, na medida em que, para a soberania, o que permitia atingir sua finalidade, isto é, a obediência à lei, era a própria lei; lei e soberania estavam indissoluvelmente

ligadas. Ao contrário, no caso da teoria do governo não se trata de impor uma lei aos homens, mas de dispor as coisas, isto é, utilizar mais táticas do que leis, ou utilizar ao máximo as leis como táticas. Fazer, por vários meios, com que determinados fins possam ser atingidos. Isto assinala uma ruptura importante: enquanto a finalidade da soberania é ela mesma, e seus instrumentos têm a forma de lei, a finalidade do governo está nas coisas que ele dirige, deve ser procurada na perfeição, na intensificação dos processos que ele dirige e os instrumentos do governo, em vez de serem constituídos por leis, são táticas diversas. Na perspectiva do governo, a lei não é certamente o instrumento principal; e este é um tema freqüente nos séculos XVII e XVIII que aparece nos textos dos economistas e dos fisiocratas, quando explicam que não é certamente através da lei que se pode atingir os fins do governo.

Finalmente, quarta observação sobre o texto de La Perrière. Ele diz que um bom governante deve ter paciência, soberania e diligência. O que entende por paciência? Para explicá-la, ele toma o exemplo do "rei dos insetos do mel", isto é, o zangão, dizendo que o zangão reina sobre a colmeia sem ter necessidade do ferrão; Deus quis mostrar com isso, de modo místico, diz ele, que o verdadeiro governante não deve ter necessidade de ferrão, isto é, de um instrumento mortífero, de uma espada, para exercer seu governo; deve ser mais paciente que colérico; não é o direito de matar, não é o direito de fazer prevalecer sua força que deve ser essencial a seu personagem. E

que conteúdo positivo é possível dar a esta ausência de ferrão? A sabedoria e a diligência. Sabedoria: não, como para a tradição, o conhecimento das leis humanas e divinas, da justiça ou da equidade, mas o conhecimento das coisas, dos objetivos que deve procurar atingir e da disposição para atingi-los; é este conhecimento que constituirá a sabedoria do soberano. Diligência: aquilo que faz com que o governante só deva governar na medida em que se considere e aja como se estivesse ao serviço dos governados. E La Perrière se refere mais uma vez ao exemplo do pai de família, que é o que se levanta antes das outras pessoas da casa, que se deita depois dos outros, que pensa em tudo, que cuida de tudo pois se considera a serviço da casa. Vê-se como esta caracterização do governo é diferente da caracterização do príncipe que se encontra ou que se pensava encontrar em Maquiavel.

Creio que este esboço da teoria da arte de governar não ficou pairando no ar no século XVI. Não se limitou somente aos teóricos da política. Pode-se situar suas relações com a realidade: em primeiro lugar, a teoria da arte de governar esteve ligada desde o século XVI ao desenvolvimento do aparelho administrativo da monarquia territorial: aparecimento dos aparelhos de governo; em segundo lugar, esteve ligada a um conjunto de análises e de saberes que se desenvolveram a partir do final do século XVI e que adquiriram toda sua importância no século XVII: essencialmente o conhecimento do Estado, em seus diversos elementos, dimensões e nos fatores de sua força, aquilo que foi denominado de estatística, isto é, ciência do Estado; em terceiro lugar, esta arte de governar não pode deixar de ser relacionada com o mercantilismo e o cameralismo. Esquemáticamente, se poderia dizer que a arte de governar encontra, no final do século XVI e início do século XVII, uma primeira forma de cristalização, ao se organizar em torno do tema de uma razão de Estado. Razão de Estado entendida não no sentido pejorativo e negativo que hoje lhe é dado (ligado à infração dos princípios do direito, da equidade ou da humanidade por interesse exclusivo do Estado), mas no sentido positivo e pleno: o Estado se governa segundo as regras racionais que lhe são próprias, que não se deduzem nem das leis naturais ou divinas, nem dos preceitos da sabedoria ou da prudência; o Estado, como a natureza, tem sua racionalidade própria, ainda que de outro tipo. Por sua vez, a arte de governo, em vez de fundar-se em regras transcendentais, em um modelo cosmológico ou em um ideal filosófico-moral, deverá encontrar os princípios de sua racionalidade naquilo que constitui a realidade específica do Estado. Os elementos desta primeira racionalidade estatal serão estudados nas próximas aulas. Mas desde logo se pode dizer que esta razão de Estado constituiu para o desenvolvimento da arte do governo uma espécie de obstáculo que durou até o início do século XVIII.

E isto por algumas razões. Em primeiro lugar, razões históricas em sentido estrito: a série de grandes crises do século XVII, como a guerra dos 30 anos com suas devastações; em meados do século, as grandes sedições camponesas e urbanas; finalmente, no final do século, a crise financeira, a crise dos meios de subsistência que determinou a política das monarquias ocidentais. A arte de governar só podia se desenvolver, se pensar, multiplicar suas dimensões em períodos de expansão, e não em momentos

de grandes urgências militares, políticas e econômicas, que não cessaram de assediar o século XVII.

Em segundo lugar, esta arte de governo, formulada no século XVI, também foi bloqueada no século XVII por outras razões, que dizem respeito ao que se poderia chamar de estrutura institucional e mental. A primazia do problema da soberania, como questão teórica e princípio de organização política, foi um fator fundamental deste bloqueio da arte de governar. Enquanto a soberania foi o problema principal, enquanto as instituições de soberania foram as instituições fundamentais e o exercício do poder foi pensado como exercício da soberania, a arte do governo não pôde se desenvolver de modo específico e autônomo. Temos um exemplo disto no mercantilismo. Ele foi a primeira sanção desta arte de governar ao nível tanto das práticas políticas quanto dos conhecimentos sobre o Estado; neste sentido, podemos dizer que o mercantilismo representa um primeiro limiar de racionalidade nesta arte de governar, de que o texto de La Perrière indica somente alguns princípios, mais morais que reais. O mercantilismo é a primeira racionalização do exercício do poder como prática de governo; é com ele que se começa a constituir um saber sobre o Estado que pôde ser utilizável como tática de governo. Entretanto, o mercantilismo foi bloqueado, freado, porque se dava como objetivo essencialmente a força do soberano: o que fazer não tanto para que o país seja rico mas para que o soberano possa dispor de riquezas, constituir exércitos para poder fazer política. E quais são os instrumentos que o mercantilismo produz? Leis, ordens, regulamentos, isto é, as armas tradicionais do soberano. Objetivo: o soberano; instrumentos: os mesmos da soberania. O mercantilismo, assim, procurava introduzir as possibilidades oferecidas por uma arte refletida de governar no interior de uma estrutura institucional e mental da soberania, que ao mesmo tempo a bloqueava. De modo que, durante o século XVII e até o desaparecimento dos temas mercantilistas no início do século XVIII, a arte do governo marcou passo, limitada por duas coisas. Por um lado, um quadro muito vasto, abstrato e rígido: a soberania, como problema e como instituição. Esta arte de governo tentou compor com a teoria da soberania, isto é, procurou-se deduzir de uma teoria renovada da soberania os princípios diretores de uma arte de governo. É neste sentido que os juristas do século XVII formulam ou reatualizam a teoria do contrato: a teoria do contrato será precisamente aquela através da qual o contrato fundador – o

compromisso recíproco entre o soberano e os súditos – se tornará uma matriz teórica a partir de que se procurará formular os princípios gerais de uma arte do governo. Que a teoria do contrato, que esta reflexão sobre as relações entre o soberano e seus súditos tenha desempenhado um papel muito importante na teoria do direito público, o exemplo de Hobbes o prova com evidência (mesmo se o que Hobbes quis formular tenham sido os princípios diretores de uma arte de governar, na verdade ele não foi além da formulação dos princípios gerais do direito público).

Portanto, por um lado, um quadra muito vasto, abstrato, rígido da soberania e, por outro, um modelo bastante estreito, débil, inconsistente: o da família. Isto é, a arte de governar procurou fundar-se na forma geral da soberania, ao mesmo tempo em que não pôde deixar de apoiar-se no modelo concreto da família; por este motivo, ela foi bloqueada por esta idéia de economia, que nesta época ainda se referia apenas a um pequeno conjunto constituído pela família e pela casa. Com o Estado e o soberano de um lado, com o pai de família e sua casa de outro, a arte de governo não podia encontrar sua dimensão própria.

Como se deu o desbloqueio da arte de governar? Alguns processos gerais intervieram: expansão demográfica do século XVII, ligada á abundância monetária e por sua vez ao aumento da produção agrícola através dos processos circulares que os historiadores conhecem bem. Se este é o quadro geral, pode-se dizer, de modo mais preciso, que o problema do desbloqueio da arte de governar está em conexão com a emergência do problema da população; trata-se de um processo sutil que, quando reconstituído no detalhe, mostra que a ciência do governo, a centralização da economia em outra coisa que não a família e o problema da população estão ligados. Foi através do desenvolvimento da ciência do governo que a economia pôde centralizar-se em um certo nível de realidade que nós caracterizamos hoje como econômico; foi através do desenvolvimento desta ciência do governo que se pôde isolar os problemas específicos da população; mas também se pode dizer que foi graças á percepção dos problemas específicos da população, graças ao isolamento deste nível de realidade, que chamamos a economia, que o problema do governo pôde enfim ser pensado, sistematizado e calculado fora do quadro jurídico da soberania. E a estatística, que no mercantilismo não havia mais podido funcionar a não ser

no interior e em benefício de uma administração monárquica que também funcionava nos moldes da soberania, tornar-se-á o principal fator técnico, ou um dos principais fatores técnicos, deste desbloqueio.

De que modo o problema da população permitirá desbloquear a arte de governo? Em primeiro lugar, a população – a perspectiva da população, a realidade dos fenômenos próprios à população

– permitirá eliminar definitivamente o modelo da família e centralizar a noção de economia em outra coisa. De fato, se a estatística tinha até então funcionado no interior do quadro administrativo da soberania, ela vai revelar pouco a pouco que a população tem uma regularidade própria: número de mortos, de doentes, regularidade de acidentes, etc.; a estatística revela também que a população tem características próprias e que seus fenômenos são irreduzíveis aos da família: as grandes epidemias, a mortalidade endêmica, a espiral do trabalho e da riqueza, etc.; revela finalmente que através de seus deslocamentos, de sua atividade, a população produz efeitos econômicos específicos. Permitindo quantificar os fenômenos próprios à população, revela uma especificidade irreduzível ao pequeno quadro familiar. A família como modelo de governo vai desaparecer. Em compensação, o que se constitui nesse momento é a família como elemento no interior da população e como instrumento fundamental.

Em outras palavras, até o advento da problemática da população, a arte de governar só podia ser pensada a partir do modelo da família, a partir da economia entendida como gestão da família. A partir do momento em que, ao contrário, a população aparece como absolutamente irreduzível à

família, esta passa para um plano secundário em relação à população, aparece como elemento interno à população, e portanto não mais como modelo, mas como segmento. E segmento privilegiado, na medida em que, quando se quiser obter alguma coisa da população – quanto aos comportamentos sexuais, à demografia, ao consumo, etc. – é pela família que se deverá passar. De modelo, a família vai tornar-se instrumento, e instrumento privilegiado, para o governo da população e não modelo quimérico para o bom governo. Este deslocamento da família do nível de modelo para o nível de instrumentalização me parece absolutamente

fundamental, e é a partir da metade do século XVIII que a família aparece nesta dimensão instrumental em relação à

população, como demonstram as campanhas contra a mortalidade, as campanhas relativas ao casamento, as campanhas de vacinação, etc. Portanto, aquilo que permite à população desbloquear a arte de governar é o fato dela eliminar o modelo da família. Em segundo lugar, a população aparecerá como o objetivo final do governo. Pois qual pode ser o objetivo do governo? Não certamente governar, mas melhorar a sorte da população, aumentar sua riqueza, sua duração de vida, sua saúde, etc. E quais são os instrumentos que o governo utilizará

para alcançar estes fins, que em certo sentido são imanentes à população? Campanhas, através das quais se age diretamente sobre a população, e técnicas que vão agir indiretamente sobre ela e que permitirão aumentar, sem que as pessoas se dêem conta, a taxa de natalidade ou dirigir para uma determinada região ou para uma determinada atividade os fluxos de população, etc. A população aparece, portanto, mais como fim e instrumento do governo que como força do soberano; a população aparece como sujeito de necessidades, de aspirações, mas também como objeto nas mãos do governo; como consciente, frente ao governo, daquilo que ela quer e inconsciente em relação àquilo que se quer que ela faça. O interesse individual – como consciência de cada indivíduo constituinte da população – e o interesse geral – como interesse da população, quaisquer que sejam os interesses e as aspirações individuais daqueles que a compõem –

constituem o alvo e o instrumento fundamental do governo da população. Nascimento portanto de uma arte ou, em todo caso, de táticas e técnicas absolutamente novas. Em terceiro lugar, a população será o ponto em torno do qual se organizará aquilo que nos textos do século XVI se chamava de paciência do soberano, no sentido em que a população será o objeto que o governo deverá levar em consideração em suas observações, em seu saber, para conseguir governar efetivamente de modo racional e planejado. A constituição de um saber de governo é

absolutamente indissociável da constituição de um saber sobre todos os processos referentes à

população em sentido lato, daquilo que chamamos precisamente de "economia". A economia política pôde se constituir a partir do momento em que, entre os diversos elementos da riqueza, apareceu um novo objeto, a população. Apreendendo a rede de relações contínuas e múltiplas entre a população, o território, a riqueza, etc., se constituirá uma ciência, que se chamará

economia política, e ao mesmo tempo um tipo de intervenção característico do governo: a intervenção no campo da economia e da população. Em suma, a passagem de uma arte de governo para uma ciência política, de um regime dominado pela estrutura da soberania para um regime dominado pelas técnicas de governo, ocorre no século XVIII em torno da população e, por conseguinte, em torno do nascimento da economia política.

Com isto não quero de modo algum dizer que a soberania deixou de desempenhar um papel a partir do momento em que a arte do governo começou a tornar-se ciência política. Diria mesmo o contrário: nunca o problema da soberania foi colocado com tanta acuidade quanto neste momento, na medida em que se tratava precisamente não mais, como nos séculos XVI e XVII, de procurar deduzir uma arte de governo de uma teoria da soberania, mas de encontrar, a partir do momento em que existia uma arte de governo, que forma jurídica, que forma institucional, que fundamento de direito se poderia dar à soberania que caracteriza um Estado.

Tomemos, por exemplo, dois textos de Rousseau. Em primeiro lugar, o artigo *Economia Política* da *Enciclopédia*, o primeiro cronologicamente. Nele, Rousseau coloca o problema do governo e da arte de governar nos seguintes termos: a palavra economia designa essencialmente a gestão dos bens da família pelo pai; mas este modelo não 'deve mais ser aceito, mesmo se era este o modelo a que as pessoas se referiam no passado; atualmente, diz Rousseau, sabemos que a economia política não é mais a economia familiar; sem referir-se explicitamente à fisiocracia, à estatística ou ao problema geral da população, ele registra bem uma ruptura: o fato de que a "economia política" tem um sentido totalmente novo que não pode mais ser reduzido ao velho modelo da família. Seu objetivo portanto neste artigo é o de definir uma arte de governar. Em segundo lugar, *O Contrato Social*. Nele, o problema será: como se pode formular, com noções tais como

natureza, contrato, vontade geral, um princípio geral de governo que substitua tanto o princípio jurídico da soberania quanto os elementos através dos quais se pode definir e caracterizar uma arte de governo. Portanto, o problema da soberania não é de modo algum eliminado pela emergência de uma nova arte de governo; ao contrário, ele torna-se ainda mais agudo que antes. A disciplina também não é eliminada; é certo que sua instauração – todas as instituições no interior da qual ela se desenvolveu no século XVII e início do século XVIII, a escola, as oficinas, os exércitos, etc. – só se compreende a partir do desenvolvimento da grande monarquia administrativa. Mas nunca a disciplina foi tão importante, tão valorizada quanto a partir do momento em que se procurou gerir a população. E gerir a população não queria dizer simplesmente gerir a massa coletiva dos fenômenos ou geri-los somente ao nível de seus resultados globais. Gerir a população significa geri-la em profundidade, minuciosamente, no detalhe. A idéia de um novo governo da população torna ainda mais agudo o problema do fundamento da soberania e ainda mais aguda a necessidade de desenvolver a disciplina. Devemos compreender as coisas não em termos de substituição de uma sociedade de soberania por uma sociedade disciplinar e desta por uma sociedade de governo. Trata-se de um triângulo: soberania–disciplina–gestão governamental, que tem na população seu alvo principal e nos dispositivos de segurança seus mecanismos essenciais.

O que gostaria de mostrar é a relação histórica profunda entre: o movimento que abala a constante da soberania colocando o problema, que se tornou central, do governo; o movimento que faz aparecer a população como um dado, como um campo de intervenção, como o objeto da técnica de governo; e o movimento que isola a economia como setor específico da realidade e a economia política como ciência e como técnica de intervenção do governo neste campo da realidade. São estes três movimentos – governo, população, economia política – que constituem, a partir do século XVIII, um conjunto que ainda não foi desmembrado.

Para concluir, gostaria de dizer o seguinte. O que pretendo fazer nestes próximos anos é uma história da *governamentalidade*. E com esta palavra quero dizer três coisas: 1 – o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por

alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.

2 – a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à

preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros –

soberania, disciplina, etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes.

3 – resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado. Sabemos que fascínio exerce hoje o amor pelo Estado ou o horror do Estado; como se está fixado no nascimento do Estado, em sua história, seus avanços, seu poder e seus abusos, etc. Esta supervalorização do problema do Estado tem uma forma imediata, efetiva e trágica: o lirismo do monstro frio frente aos indivíduos; a outra forma é a análise que consiste em reduzir o Estado a um determinado número de funções, como por exemplo ao desenvolvimento das forças produtivas, à

reprodução das relações de produção, concepção do Estado que o torna absolutamente essencial como alvo de ataque e como posição privilegiada a ser ocupada. Mas o Estado – hoje provavelmente não mais do que no decurso de sua história – não teve esta unidade, esta individualidade, esta funcionalidade rigorosa e direi até esta importância. Afinal de contas, o Estado não é mais do que uma realidade composita e uma abstração mistificada, cuja importância é muito menor do que se acredita. O que é importante para nossa modernidade, para nossa atualidade, não é tanto a estatização da sociedade mas o que chamaria de governamentalização do Estado. Desde o século XVIII, vivemos na era do governamentalidade. Governamentalização do Estado, que é um fenômeno particularmente astucioso, pois se efetivamente os problemas da governamentalidade, as técnicas de governo se tornaram a questão política fundamental e o espaço real da luta política, a governamentalização do Estado foi o fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver. Se o Estado é hoje o que é, é graças a esta governamentalidade, ao mesmo tempo interior e exterior ao Estado. São as

táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado do que é ou não estatal, etc.; portanto o Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido a partir das táticas gerais da governamentalidade.

Talvez se possa assim, de maneira global, pouco elaborada e portanto inexata, reconstruir as grandes formas, as grandes economias de poder no Ocidente: em primeiro lugar, o Estado de justiça, nascido em uma territorialidade de tipo feudal e que corresponderia *grosso modo* a uma sociedade da lei; em segundo lugar, o Estado administrativo, nascido em uma territorialidade de tipo fronteiro nos séculos XV–XVI e que corresponderia a uma sociedade de regulamento e de disciplina; finalmente, um Estado de governo que não é mais essencialmente definido por sua territorialidade, pela superfície ocupada, mas pela massa da população, com seu volume, sua densidade, e em que o território que ela ocupa é apenas um componente. Este Estado de governo que tem essencialmente como alvo a população e utiliza a instrumentalização do saber econômico, corresponderia a uma sociedade controlada pelos dispositivos de segurança. Nas próximas lições, pretendo mostrar como a governamentalidade nasceu a partir de um modelo arcaico, o da pastoral cristã, apoiou-se em seguida em uma técnica diplomático–militar e finalmente como esta governamentalidade só pôde adquirir suas dimensões atuais graças a uma série de instrumentos particulares, cuja formação é contemporânea da arte de governo e que se chama, no velho sentido da palavra, o dos séculos XVII e XVIII, a polícia. Pastoral, novas técnicas diplomático–militares e finalmente a polícia: eis os três pontos de apoio a partir de que se pôde produzir este fenômeno fundamental na história do Ocidente: a governamentalização do Estado. Referências Bibliográficas

Os textos 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12 compõe edição italiana de Microfisica del potere, Torino Einaud, 1977, organizado por Pasquali Pasquino e Alexandre Fontana. Os outros foram selecionados para presente edição.

1 – Verité et pouvoir, in "L'Arc", n°70, 1977. Entrevista originalmente publicada com introdução de Microfisica del Potere, Torino, Einaudi, 1977